

【笔谈】

# 宣传阐释党的二十大精神之深入实施 主体功能区战略

**编者按:**党的二十大报告指出,促进区域协调发展,深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略,优化重大生产力布局,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。从国家“十一五”规划将我国国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区,到2011年《全国主体功能区规划》发布,党的十八大提出加快实施主体功能区战略,党的十九大认为我国主体功能区制度逐步健全,再到党的二十大进一步强调主体功能区战略地位,主体功能区在我国区域经济发展中的重要性逐步上升,已经成为国家治理体系中的一个重要制度、重要战略。主体功能区划有利于实现区域可持续发展、缩小区域差距,有利于构建更加合理的区域分工体系,有利于实现区域政策与行业政策的协调配合,是实现区域高质量发展的现实需要,更是促进区域协调发展的重要举措,基于此,本文特邀国内知名专家学者结合党的二十大精神,围绕主体功能区战略实施相关问题展开讨论,以期为推动区域协调发展建言献策。

**关键词:**党的二十大;中国式现代;主体功能区

**中图分类号:**F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2023)01-0011-10 **收稿日期:**2022-11-15

## 加快完善面向中国式现代化的主体功能区战略

黄征学

主体功能区战略是落实生态文明理念的重要抓手,是实现中国式现代化的重要手段。党的二十大报告指出,中国式现代化是人口规模巨大的现代化,是全体人民共同富裕的现代化,是物质文明和精神文明相协调的现代化,是人与自然和谐共生的现代化,是走和平发展道路的现代化。结合中国式现代化的要求,要尊重客观规律,发挥不同空间的比较优势,系统谋划不同空间的人口分布,推动优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区向城镇空间、农业空间、生态空间的政策体系转变,加快三类空间差异化高质量发展,同时提升三类空间主体功能和其他功能,丰富三类空间文化内涵,促进空间内部人与自然和谐共生,夯实现代化空间保障基础。

1. 优化城镇空间格局,细化空间单元政策体系  
按照2035年我国基本实现社会主义现代化时全国总人口13亿人左右、全国城镇化率接近80%的推算数据计算,城镇人口将达到10.40亿人,比第七次全国人口普查的9.02亿人多出1.38亿人,意味着城乡空间、城镇空间都将发生重大转变。从城乡空间看,仍然有超过1亿人口从乡村转移到城镇;从城镇空间看,伴随着“极化”与“收缩”并存,城镇之间人口流动也将加速。人口快速流动和城镇空间重组对资源配置提出更高的要求。近些年来,随着新型城镇化建设的推进,城镇空间逐步建立健全农业转移人口市民化同财政奖励、中央预算投资、城市基础设施建设、新增建设用地规模等相挂钩的机制,成效比较显著。但目前的政策体系太注重城镇

的主体功能,对生态功能和农业功能关注不够;太注重增量政策,对存量政策关注不多。因此,完善构建面向中国式现代化的主体功能区战略要在推动形成“两横三纵”城镇化战略格局的基础上,优化城镇空间格局,增强城市群、都市圈、中心城市综合承载能力,为人口规模巨大的现代化提供空间保障。

要结合人与自然和谐共生现代化的要求,在城市群、都市圈、中心城市内部划定生态空间,支持城市构建以郊野公园、城市公园、社区公园、口袋公园为主体的绿地体系,推动绿地形态与城镇空间有机融合,推动人、城、境、业和谐统一,推动城镇生产生活生态空间相协相宜、相得益彰,增强城镇空间韧性,提高城镇生活品质,促进城镇可持续发展。同时,统筹发展和安全,划定城市群、都市圈、中心城市的农业空间,推动城市之间互济共保,确保“米袋子”“菜篮子”安全。

开展城市特色历史建筑整体性保护,抓好城市文化遗产保护和利用,推动老旧厂区改造为博物馆、美术馆等文化空间,扩大文化有效供给。结合城镇规模和类型,分别确定扩张型和收缩型城镇开发边界划定技术规程。鼓励超大城市和特大城市在“双评价”的基础上探索划定永久性开发边界,支持大中型城市采用“分期规划”的方法阶段性划定城镇开发边界,创新性分阶段划定收缩型城镇开发边界。协同划定都市圈和城市群范围内城镇开发边界,保持“增绿”“留白”空间的连续性、完整性、系统性,共同防范城镇无序蔓延,共同构筑区域内生态安全,共同打造更具韧性的空间。牢牢把握城镇空间存量土地盘活潜力大的特点,结合城市更新的要求,强化国土空间总体规划、国土空间详细规划和城市更新规划的衔接,完善旧城镇、旧村庄、旧厂房等改造的政策体系,推动超大城市和特大城市地下空间开发,健全混合用地政策,推进空间结构和产业结构双转型,塑造高品质城镇空间。

2.适度调整农业生产力布局,完善农业空间政策体系

第三次全国国土调查数据显示,全国水稻面积增加区域占45%,主要位于北方,全国水稻面积减少区域占55%,主要位于华东和华南地区,黑龙江、内蒙古、河南、吉林、新疆等5个省份耕地面积占全国比重达40%,长期以来“南粮北运”的局面也在2005年之后被“北粮南运”所取代,伴随着经济和人

口由北向南转移,南北粮食产量差距越拉越大,粮食运输距离逐年增加,维护国家粮食安全的任务越来越繁重。因此,完善面向中国式现代化的主体功能区战略要在加快构建“七区二十三带”农业战略格局的基础上,优化农业生产力布局,提高农产品产量和质量,缓解农产品大跨度、大区域流动的问题,保障国家粮食生产和贸易安全。

具体来看,要把提高南方粮食产量作为重点,加快在东部沿海的山东、江苏、浙江、福建等地推广“海水稻”种植,支持贵州、湖南、广西、湖北、重庆等地发展山地现代农业,推进黄淮海平台、长江流域、华南主产区等地区高标准农田建设,提升农田生产能力和生产效率,增强南方省份粮食自给率。贯彻“藏粮于地”“藏粮于技”战略,落实占补平衡、进出平衡、耕地非农化、耕地非粮化等保护制度,强化东北黑土地保护,提高农业科技含量,让中国人的饭碗牢牢端在自己手中。同时,加大农业空间基础设施建设投入,加强骨干水利工程等大中型工程建设,配套完善田间工程、节水改造等基础设施建设,健全粮食主产区利益补偿机制,建立以绿色生态为导向的农业补贴制度。

针对1039个产粮大县中有222个原国家级贫困县的事实,瞄准共同富裕目标,加大对县域经济发展的支持力度,深化集体经营性建设、宅基地、承包地等产权制度改革,积极推进以县城为重要载体的新型城镇化建设,搭建产业发展平台和服务平台,加快发展农副产品加工、纺织服装、电子装配等劳动密集型产业,增加农民财产性收入和工资性收入,引导农业人口就近城镇化。推动第一、第二、第三产业融合发展,挖掘农业遗产保护和传统农耕文化潜力,搭建乡村大舞台,丰富农村文化生活。支持农业空间开展全域国土综合整治,优化村庄布局,补齐农村发展短板,改善农村生态环境,推进乡村振兴,让农民共享美丽乡村建设“红利”。健全永久基本农田保护红线“划、建、管、护、补”长效机制,构建空天地一体化的立体保护网络,将永久基本农田划定落实与保护纳入省级政府耕地保护责任目标考核和领导干部自然资源资产离任审计,强化各级地方政府保护主体责任。

3.补齐生态空间建设短板,健全生态空间政策体系

在构建形成“两屏三带”生态安全屏障的基础

上,充实长江、黄河、沿海生态功能,打造流域人水和谐、陆海生态环境统筹保护典范。结合长江经济带发展与黄河流域生态保护和高质量发展两个区域重大战略的实施,补齐流域生态空间建设短板,强化流域上下游、左右岸、干支流生态环境协同保护和修复,推动流域高质量协同发展,赓续长江文化和黄河文化基因,引领流域和区域人与自然和谐发展。把握主体功能区范围由陆地拓展到全部国土的态势,突出“陆海统筹”“保护优先”的要求,科学划定海岸生态带,强化陆海生态环境综合管理,形成陆海紧密融合、协调发展的新格局。

统筹好生态空间保护和发展的关系,完善生态空间纵向生态补偿制度,推动建立横向生态补偿制度,构建多渠道、多方面共同参与的机制,增加生态补偿投入,采取资金补偿、共建产业园区等措施,强化对生态空间的补偿力度,实现基本公共服务均等化。结合《产业结构调整指导目录》和《市场准入负面清单》,加快完善生态空间“产业准入+产业布局+产业退出”政策,加快退出不符合生态功能的产业,积极培育环境友好型和生态偏好型产业。重点是鼓励和支持地方构建“生态+”和“+生态”产业体系,把生态优势、生态资源转化为生态产品和生态价值,践行“绿水青山就是金山银山”的理念。

在积极推进国家公园管理体制试点的基础上,按照“管经分离、特许经营”的要求,在国家公园管理机构的监管下,探索特许经营模式、“功能分区”模式、可持续社区发展模式。针对第一批和第二批重点生态功能区676个县中有436个是原国家级贫困县的情况,重点生态功能区县要在严格控制开发强度的前提下,坚持“点上开发、面上保护”“内聚外迁”的原则,平衡好发展和保护的关系,实行据点式开发,集中建设区域性中心城市和中小城市(镇),加快建立生态产品价值实现机制,大力发展生态偏好型的生物医药、大数据、生态旅游、生态农业,引导人口向区域性中心城市聚集、超载人口有序向外转移,在保护中实现高质量发展,在保护中维护生态安全。

深化林权制度、农村土地制度等领域的改革,探索建立可转移的土地发展权,增加重点生态功能区群众财产性收入比重。挖掘“天人合一”“道法自然”“民胞物与”“节用爱物”等传统生态文化内涵,

推动生态意识与自然审美融合,激发审美情趣,为永续发展营造良好的精神空间。强化生态保护红线划定成果的应用,综合考虑不同区域生态服务价值,结合生态保护红线和生态空间的划分,调整重点生态功能区生态补偿计算方法,提高生态保护红线和生态空间占比高的县市补偿标准。将生态保护红线区面积占国土面积的比例高于全国平均水平的县级行政区全部纳入中央财政转移支付重点县域,提高生态保护红线区国家重点生态功能财政转移支付力度,助力生态保护红线划得实、守得住。

#### 4. 完善配套制度体系,筑牢主体功能区战略实施基础

党的二十大报告将安全上升到全新的高度,因此,主体功能区战略要更好地统筹安全和发展,突出粮食安全、生态安全、能源安全、边疆安全,支持老、少、边等特殊类型地区发展。建议在“三区三线”之外,探索编制自然保护地、战略性矿产保障区、特别振兴区等目录,优化调整正在实施的革命老区、少数民族地区、边境地区、欠发达地区、资源枯竭地区、产业衰退地区、生态严重退化地区等特殊类型地区政策,支持特殊类型地区高质量发展。强化主体功能区“9+1”政策制度的系统性、协同性,完善人口、财政、投资、自然资源、生态环境、水资源配置等差异化政策,建立与主体功能相协调的分类考核评价机制,健全领导干部自然资源资产离任审计、监督问责等配套制度,研究建立政策工具箱,推动形成国土空间政策体系。建立健全以城镇、农业、生态“三区”空间管控为一级、以“三区三线”六类分区分管控为二级、以要素用途管控为三级的管控体系,分别利用开发强度、负面清单和规划、审批等手段,强化国土空间开发保护管控体系。

主体功能区制度是国土空间开发保护的基础性制度,10多年来,制度体系已从“夯基垒台”迈向“积厚成势”的新高度,要结合规划体制改革的新要求,把握空间变化的新态势,稳步注入“人口”的因素、“富裕”的因素、“文化”的因素、“自然”的因素,更好地服务于中国式现代化的建设。

**作者简介:**黄征学,男,国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所国土经济室主任,研究员(北京 100038)。

# 深入实施主体功能区战略 不断优化 国土空间发展格局

贾若祥

党的二十大报告指出要深入实施主体功能区战略,并强调要健全主体功能区制度,优化国土空间发展格局,这些重大战略部署充分凸显了主体功能区战略在中国式现代化建设中的重要支撑作用。如果将我国国土空间比作一个大棋盘,深入实施主体功能区战略,健全主体功能区制度,就是要根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力,统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,确定不同区域的主体功能,布好国土空间“大棋局”,为落好“车马炮”等不同功能的“棋子”,即明确生态空间、农业空间、城镇空间等不同类型区域的发展方向以及优化重大生产力布局和完善相应的区域政策提供国土空间支撑,不断规范国土空间发展秩序,逐步形成人口、经济、资源环境相协调的国土空间发展格局。

## 一、深入实施主体功能区战略为促进人与自然和谐共生的现代化提供了国土空间支撑

实施主体功能区战略,目的是为实现中华民族伟大复兴构建高效、协调、可持续的美好家园,实现人与自然和谐共生,使不同类型的国土空间各司其职,各尽其能,协调发展,从国土空间的角度更好支撑以中国式现代化推进中华民族伟大复兴。

第一,主体功能区战略充分体现了尊重自然、顺应自然、保护自然的思想。大自然是人类赖以生存发展的基本条件,我国拥有辽阔的陆域国土面积和海域国土面积,不同区域之间自然禀赋差异很大,人与自然和谐共生,必须立足不同区域的资源环境承载能力,充分发挥各地区的比较优势,加快构建科学合理的国土空间格局。要按照尊重自然、顺应自然、保护自然的思想,牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,站在人与自然和谐共生的高度谋划国土空间格局,明确不同地区的主体功能定位,逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局。按照宜山则山、宜水则水的

要求,合理划定生态空间,生态空间的主体功能就是“种树种草”,提供更多更优质的生态产品,在保障国家生态安全方面发挥更大作用。按照宜农则农、宜粮则粮的要求,合理划定农业空间,农业空间的主体功能就是“种粮种菜”,要守好18亿亩耕地红线,提供更多更优质的农产品,在保障国家粮食安全方面发挥更大作用。按照宜工则工、宜商则商的要求,合理划定城镇空间,城镇空间的主体功能就是“种城市种企业”,要促进城镇空间集约高效发展,不断提高“聚人”和“聚产”的能力,加快构建现代化产业体系,在保障国家经济安全方面发挥更大作用。通过深入实施主体功能区战略,逐步形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间发展新格局。

第二,主体功能区战略充分体现了高效利用国土空间、支撑国家治理能力现代化的要求。国土空间是中华民族繁衍生息和永续发展的家园,是实现中华民族伟大复兴的宝贵资源。我国辽阔的陆地国土和海洋国土为实现经济快速发展和社会长期稳定“两个奇迹”提供了不可或缺的空间支撑,但同时也存在空间布局 and 空间结构不合理问题,部分地区存在国土空间开发与主体功能不匹配的现象,致使国土空间存在生态系统功能退化、环境污染严重、耕地减少过快等不少“伤疤”或问题,需要因地制宜地完善国土空间精准治理,加快修复这些国土空间“伤疤”,实现“在适宜的地方干适宜的事”。空间治理是国家治理体系中的重要组成部分,深入实施主体功能区战略,不断完善主体功能区制度,按不同类型的国土空间单元确定区域政策,有利于推进精准有效的空间治理,充分发挥主体功能区战略的战略性、基础性、约束性作用。立足区域发展实际,细化主体功能区划分,按照主体功能定位细分政策单元,对城镇化地区、农业地区、生态地区、能源资源地区等制定差异化政策,分类精准施策,推动形成主体功能约束有效、国土开发有序的空间发展格局,有利于更好支撑国家治理体系和治理能力现代化。

## 二、深入实施主体功能区战略是完整、准确、全面贯彻新发展理念的内在要求

在全面建设社会主义现代化国家的关键时刻,深入实施主体功能区战略是完整、准确、全面贯彻新发展理念的内在要求,有利于从国土空间的角度深化对发展内涵的认识和全面贯彻习近平生态文明思想,更好统筹发展与安全,为促进高质量发展提供国土空间支撑。

第一,主体功能区战略丰富了发展的内涵。发展是党执政兴国的第一要务,全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴,必须坚持以人民为中心的发展思想,完整、准确、全面贯彻新发展理念,构建新发展格局,统筹发展与安全,推进高质量发展。主体功能区战略丰富了发展的内涵,认为保护和扩大自然界提供生态产品能力的过程也是创造价值的过程,保护生态环境、提供生态产品的活动也是发展,通过生态保护和修复,让绿水青山造福人民泽被子孙。传统的发展主要强调经济社会领域的发展,而往往忽视生态环境领域的发展,而主体功能区战略提出了“生态产品”的概念,创新性提出“保护生态环境、提供生态产品的活动也是发展”,创造性地将生态环境保护 and 经济发展辩证统一到新发展理念里,为更好统筹经济安全与生态安全提供了理论支撑和实践指导。深入实施主体功能区战略,推进生态文明建设,不仅可以满足人民日益增长的优美生态环境需要,而且可以推动区域实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

第二,深入实施主体功能区战略是贯彻习近平生态文明思想的具体举措。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设摆在全局工作的突出位置,全面加强生态文明建设,一体治理山水林田湖草沙,开展了一系列根本性、开创性、长远性工作,生态文明建设从认识到实践都发生了历史性、转折性、全局性的变化。深入实施主体功能区战略,就是要在国土空间领域全面深入贯彻落实习近平生态文明思想,走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。空间结构是城市空间、农业空间和生态空间等不同类型的空间在

国土空间开发中的反映,空间结构的变化在一定程度上决定着经济发展方式及资源配置效率。就像设计一个房屋一样,要合理划分卧室、客厅、厨房、厕所等不同的功能空间,在不同功能空间里面开展相应活动,比如要在厨房做饭,而不能在卧室做饭,从而实现对房屋空间的合理配置和高效利用。国土空间也有类似的特点,要通过合理划分城市空间、农业空间和生态空间,满足现代化建设不同功能的国土空间需求,扭转发展方式与主体功能不匹配的现象,不断提高发展效率与效益,加快形成绿色发展方式和生活方式,为中华民族伟大复兴提供更好的国土空间支撑。

## 三、深入实施主体功能区战略是促进区域协调发展的重大举措

下好区域协调发展“一盘棋”,首先需要布好国土空间“大棋局”。深入实施主体功能区战略就是按照以人民为中心的发展思想,布好国土空间“大棋局”的具体举措,促进人口、经济、资源环境的空间均衡。

第一,深入实施主体功能区战略,有利于按照以人为本的理念推进区域协调发展,缩小地区间基本公共服务和人民生活水平的差距。我国不同区域间的自然禀赋差异很大,发展的基础不同,促进区域协调发展,并不是让不同的区域在发展上“齐步走”,更不是让不同的区域在发展上“一样化”,而是要缩小基本公共服务和人民生活保障水平在区域之间的差距,使人的发展机会在区域之间相对公平。深入实施主体功能区战略就是为了充分贯彻以人民为中心的发展思想,瞄准人的发展需求,根据不同地区的资源环境承载能力,明确不同地区的主体功能定位,加快完善与主体功能区战略相适应的体制机制和政策体系,确保主体功能区战略能落地、可操作。对于提供生态产品的生态空间和提供农产品的农业空间,要尽快改善当地公共服务和人民生活条件,努力实现区域之间基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民生活保障水平大体相当。深入实施主体功能区战略,以不同的空间类型细化区域政策,制定实施更有针对性的区域政策和绩效考核评价体系,加强和改善区域调控,有利于因区施策,因类施策,靶向施

策,更精准更有效地促进区域协调发展。

第二,深入实施主体功能区战略,有利于引导人口分布、经济布局与资源环境承载力相适应,促进人口、经济、资源环境的空间均衡。“人”和“区域”有一定的类似性,对于人,要“知人善任”,对于区域,要“知区善任”。“知区”就是要充分了解区域,对区域进行资源环境综合评价,为明确区域“善任”的主体功能提供决策参考;“善任”就是在对区域进行资源环境综合评价的基础上,明确不同区域的主体功能定位,赋予其与资源环境承载力相适应的主体功能。深入实施主体功能区战略,就是要按照人口、经济、资源环境相协调以及统筹城乡区域发展的要求进行开发,促进人口、经济、资源环境在空间上实现相对均衡。促进空间均衡,并不是促进空间

的“同质化”,而是要促进不同区域承载的人口和经济活动与其资源环境相协调,即资源环境承载力高的地区,要承载更多的人口和产业,促进人口集中分布,促进产业集中布局,促进经济集约发展;资源环境承载力低的地区,要主动调整其人口和产业结构,不断缓解人地关系紧张的压力,促进可持续发展。立足不同地区的资源环境承载力,因地制宜地探索高质量发展的路径,在发展中不断提高区域之间的平衡性和协调性。

作者简介:贾若祥,男,国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所综合研究室主任,研究员(北京 100038)。

## 新时代主体功能区分区优化调整的导向、原则和思路

陈江龙

党的二十大报告指出,“要深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略,优化重大生产力布局,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系……健全主体功能区制度,优化国土空间发展格局”。党的二十大报告强调了主体功能区战略在国家经济布局和国土空间治理体系中的关键地位,为主体功能区制度的调整与完善指明了方向,提供了根本遵循。

党的十八大以来,党中央相继提出“加快实施主体功能区战略,推动各地区严格按照主体功能定位发展,构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局”“构建国土空间开发保护制度,完善主体功能区配套政策”等战略部署和要求,明确主体功能区作为国家空间治理体系中的关键制度抓手,推动覆盖全国和省级、陆域和海域的主体功能区规划发布实施,每个县级行政单元均明确了主体功能定位,为各地区实现按比较优势发展提供了遵循。然而,新时期国内外环境的新变化要求主体功能区制度和战略继续深化与完善。因此,本文着重探索和思考新时代主体功能区分区评估调整的基本导向、原则和路径设置。

### 一、主体功能区分区调整的基本导向

新发展阶段、新发展理念、新发展格局共同构筑的新时期我国经济发展大背景下,主体功能区分区调整的基本导向呈现出新的时代特征。

1.紧密围绕高质量区域经济与国土空间体系建设的内在要求

党的二十大报告指出,中国经济经过40多年的快速发展,取得了举世瞩目的成就,但是区域发展的新问题不断涌现。如区域发展不平衡与区域极化问题愈发突出,各板块内部也出现分化,地区、城乡收入差距比较明显;区域发展的资源环境代价巨大,局部地区资源环境过载,发展可持续性不足;农业基础还不稳固,耕地保护和粮食安全还面临较为严峻的挑战,生态、能源等安全保障任务依然艰巨。为了解决这些问题与挑战,需要按照各地区的主体功能定位,制定差别化的空间治理政策,引导人口和产业、重大基础与公共服务设施、粮食生产与生态保护等经济社会活动的科学布局,推动区域高效、协调、安全、持续发展。

但是,当前“开发”梯度导向的四类主体功能分

区(优化、重点、限制和禁止开发区)的命名体系没有直接“响应”国家生态文明建设、粮食安全、生态安全、边疆安全等我们党关于国家建设与发展的新要求,而且与地域空间的功能多样性、复合型和复杂性等科学认知的匹配不够,也不利于各类重大项目建设布局引导和区域协调发展政策的精准设计与空间落实。这就要求要“还原”主体功能的概念内涵,调整当前“开发”梯度导向的命名体系,充分考虑人口与产业集聚、农业生产与粮食安全、生态保护与生态屏障等国土空间主导功能的地域差异,形成以城市化发展、农业产品供给、重要生态功能维护为主导的三类主体功能分区体系,清晰判别三类主体功能区,形成主体功能导向的国土空间格局,引导区域经济合理布局与区域协调发展,支撑区域高质量发展。

### 2.明晰主体功能区在国土空间体系中的作用

党的二十大报告提出要优化重大生产力布局,构建优势互补、高质量发展的区域经济社会和国土空间体系。主体功能区战略是国土空间治理的“底盘”,需要“向上”落实区域协调发展和区域重大战略,“向下”指引城镇化和重大生产力的空间布局;也是协调各类规划的“旋转门”,既要协调国民经济和社会发展规划、新型城镇化规划等发展类规划和国土空间规划等空间类规划,也要协调工业、服务业、农业农村等各类专项规划和区域战略规划等综合类规划。

国土空间规划作为国家空间发展的指南、各类开发保护活动的基本依据,其中的主体功能区是优化国土空间开发保护格局、划分生产生活与生态空间、差异化配置建设用地等资源要素的根本指引,通过国土空间各类约束性指标管控与多层级传导、差异化用途管制政策制定,为空间治理体系的构建提供战略指向和制度保障,推动构建高质量的国土空间格局。

### 3.满足主体功能区战略多层级纵向传导要求

主体功能区通过赋予不同区域特定主体功能定位,引导各类发展战略和目标体系的空间落位和总体部署,从而实现与不同经济社会发展战略间的“横向衔接”。但是,主体功能区战略“自上而下”的纵向降尺度传导机制和路径不甚清晰。国家和省级层面的主体功能区以县级行政区为基本单元划定大尺度空间的优化、重点、限制和禁止开发等四

类区域,作为空间发展指南的国土空间规划通过划定小尺度地域的“三区三线”,形成农业、城镇和生态空间引导开发与保护活动的空间落实。理论上,需要清晰界定主体功能区与国土空间规划的衔接机制,从而实现主体功能区“从上到下”的多层级传导。然而,一方面县级单元的四类主体功能区与县域内部的三类空间缺乏逻辑对应关系;另一方面,基本上每个县级单元内部都存在城镇建设、农业生产和生态保护的区域。因此,需要探索建立主体功能定位与三类功能空间之间的层级传导和约束控制比例关系,以推动主体功能区战略自上而下的降尺度传导和精准落实。

## 二、新时代主体功能区分区调整的基本原则

第一,坚持时代特色,强化以人民为中心的高质量发展。党的十八大以来,党中央相继提出统筹推进“五位一体”总体布局、牢固树立新发展理念、“一带一路”倡议等,部署了区域协调发展、乡村振兴、可持续发展等一系列国家战略,对国土空间布局、结构和功能关系提出了新的要求,党的二十大报告进一步强调坚持以人民为中心的发展思想。主体功能区理论方法急需不断创新和发展,主体功能区调整规则的制定需要坚持面向解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展现状之间的矛盾,满足高质量发展需求的关键原则。

第二,坚持区域协调,完善国土空间保护与开发布局。党的二十大报告着重强调了区域协调发展在加快构建新发展格局的重要作用。以主体功能区定位为基础,合理布局不同类型经济社会活动,一直是主体功能区战略的宗旨之一。各地区存在相对独特的发展条件和资源禀赋差异,可能造成城乡差距、人口流失、资源枯竭等空间失衡。主体功能区分区调整应坚持围绕发挥各地比较优势的原则,科学权衡国土空间的多宜性,统筹引导城镇、农业、生态空间合理布局,健全国土空间开发与保护格局。

第三,坚持底线思维,落实粮食与生态安全。党的二十大报告中反复强调粮食与生态安全,主体功能区战略从国家层面锚固国土空间保护与开发的基本格局,对主体功能区的调整需要坚持强化耕地保护和生态安全底线原则。坚决保护既有和新

增生态功能区(国家公园、自然保护区、自然公园、重要湿地等)及农产品主产区(粮食主产区、特色农产品优势区等),完善政府财政转移支付机制,提升生态功能和粮食保障区域的数量和质量。

第四,坚持稳中有变,继承与优化既有主体功能格局。党的二十大报告继续强调主体功能区战略在国家空间治理体系中的地位。经历反复论证、数年运行,现行的主体功能分区体系具有较好的科学性与可操作性,在各级区域的国土空间治理中发挥了重要作用。现行主体功能区的调整应坚持主体功能格局总体稳定的原则,综合考虑主体功能区监测评估与“双评价”结果,查找资源环境短板和开发保护风险,科学推进分区方案的适度规模调整。

### 三、新时代主体功能区分区调整的基本思路

第一,以国土空间“双评价”为基础。主体功能区分区的调整需要立足于承载力与适宜性之间的内在逻辑联系,体现自然本底、开发与保护现状,以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性“双评价”为基石,揭示其变化特征和发展趋势,定量分析各评价单元的区域功能比较优势,筛选分区调整区域。

第二,以国家重大发展战略为支撑。主体功能区的调整需紧跟国家重大战略部署,所处战略地位发生明显改变的区县单元,需要相应调整主体功能定位。以城市化发展为主导功能的区域布局要有利于国家和省级重点开发轴带的构建,重点生态功能区要有利于重大屏障与生态网络主骨架的形成,农产品主产区要有利于农业现代化及粮食安全保障,同时兼顾国家和省域国土空间整体开发和均衡

布局需求,为重大基础设施项目预留发展空间。

第三,以“城镇、农业、生态”为主导功能类型。还原“主体功能”的内涵,调整优化、重点、限制和禁止开发的分类和命名体系,划分城市化发展区、农产品主产区和重点生态功能区三类主体功能区。按照主体功能类型将优化和重点开发区纳入城市化发展区,将限制开发区中农业生产为主的区域划分为农产品主产区;将以往限制开发区中生态保护为主的区域划分为重点生态功能区,依据各自主导功能强度进行类型细分;将禁止开发区纳入生态保护红线,独立管理。

第四,以重要区域名录与管控清单为重点。针对生态安全、水资源安全、能源矿产安全、边疆安全、历史文化遗产、经济安全等特殊功能区域,以名录作为管控基础。原有禁止开发区域相应调整,自然保护地名录在国家级、省级主体功能区调整中均需设立,而其他类型依据各省实际情况设定。

第五,以功能分区单元细化和区域协调为抓手。主体功能区调整要满足国家、省、市主体功能区战略格局和功能定位的逐级落实,考虑到国土空间的连续性,位于行政区边界、条件和性质相似性较强的区域应确定为同一类型的主体功能区,沿海地区应综合考虑陆地与海洋的资源禀赋和开发保护要求,地处同一流域的不同功能区,要处理好流域上下游之间的关系。

(中国科学院南京地理与湖泊研究所副研究员陈诚、中国科学院南京地理与湖泊研究所特别研究助理刘玮辰对本文亦有重要贡献。)

作者简介:陈江龙,男,中国科学院南京地理与湖泊研究所研究员(南京 210008)。

## 新时代主体功能区战略实施的基本方向

钟业喜

主体功能区规划自2010年由国务院发布以来已历时十余年,其间又接连上升到战略层面和制度层面。十多年来的实践表明,主体功能区是在工业文明时期探索的一条符合生态文明要求的空间治理方式,是基于深入的理论创新、系统的科学研究、充分理解和适应中国国情的一种空间治理

方式。如何适应新时代生态文明建设和高质量发展要求,全面服务新时期国土空间规划体系实施,进一步完善主体功能区战略分区和格局,充分发挥主体功能区在推动生态文明建设中的基础性作用和构建国家空间治理体系中的关键性作用,成为当前急需回答的重要问题。



## 一、主体功能区战略实施面临的时代特征

主体功能区是指根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力,统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,确定不同区域的主体功能,并据此明确开发方向,完善开发政策,控制开发强度,规范开发秩序,逐步形成人口、经济、资源环境相协调的国土空间开发格局。在不同的经济发展阶段,主体功能区战略实施面临不同的基础条件。进入新发展阶段,我国经济发展的新变化成为主体功能战略实施面临的时代特征。一是产业结构调整升级步伐加快。2010年到2021年,我国第一产业占比从9.3%下降到7.3%,第二产业占比从46.5%下降到39.4%,第三产业占比从44.2%增长到53.3%,产业结构逐渐合理化。京津冀、珠三角、长三角等地区产业升级更为明显。例如广东的东莞与深圳推出“腾笼换鸟”政策,通过调整产业政策,将劳动密集型产业向周边地区转移,腾出更多的空间发展高附加值、高科技产业。与此同时,“十四五”规划、《“十四五”数字经济发展规划》以及党的二十大均强调要加快发展数字经济,数字经济已成为中国经济稳增长的重要动力。

二是社会主要矛盾发生转变。习近平总书记在党的十九大报告中指出,中国特色社会主义进入新时代,我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。党的二十大报告继续强调,必须坚持在发展中保障和改善民生,鼓励共同奋斗创造美好生活,不断实现人民对美好生活的向往。我国稳定解决了十几亿人的温饱问题,人民对美好生活的需要日益广泛,这不仅对物质文化生活方面提出了更高要求,更对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面提出了日益增长的要求。

三是经济增长方式发生变化。我国经济由高速增长转向中低速发展新常态,由高速增长阶段向高质量发展阶段转变。原有主要依靠物质资源投入驱动经济发展的粗放型增长转向创新驱动经济发展的集约型增长,从投资拉动经济短期增长转向投资、消费和出口协同带动经济可持续增长。“十四五”规划提出坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位,把科技自立自强作为国家发展的战略支

撑。党的二十大报告进一步指出,必须坚持科技是第一生产力、创新是第一动力,深入实施创新驱动发展战略。创新成为未来支撑经济增长的重要动力和先进要素。

四是经济发展空间格局发生变化。2019年8月习近平总书记在中央财经委员会第五次会议上指出,“我国经济发展的空间结构正在发生深刻变化,中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式,要形成几个能够带动全国高质量发展的新动力源,特别是京津冀、长三角、珠三角三大地区,以及一些重要城市群”。目前,三大城市群以仅占全国约5%的土地,承载了全国1/5的人口,GDP产出超过全国总量的40%,成为中国经济社会发展水平最高、综合实力最强、城镇体系较为完备的区域。在过去10年里,南北差距逐渐替代东西差距成为中国区域经济不平衡的主要矛盾,北方经济增速缓慢,全国经济重心进一步南移。这为主体功能区的战略实施带来新的发展挑战。

## 二、主体功能区战略实施的未来方向

改革开放以来,我国区域经济发展取得了巨大成就,但也积累了一些深层次的矛盾和问题。其中,最为突出的表现是空间开发失序,城乡建设用地不断扩大,农业和生态用地不断压缩。这种现象加剧了城市、农业和生态之间的对立,破坏了国土空间开发格局。人地矛盾、土地资源利用效率低下、环境污染严重、城乡发展不平衡等衍生问题日益突出,给国土空间发展带来了巨大挑战。鉴于此,国家提出编制主体功能区规划,将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发四类主体功能区,在国家和省级两个层面开展国家主体功能区规划编制工作。进入新时代新征程,主体功能区战略实施面临新的优化方向。

### 1.摸清实际发展情况,动态调整主体功能定位

随着西部大开发、东北振兴、中部崛起等区域协调发展战略以及长江经济带、黄河流域生态保护和高质量发展、“一带一路”等区域重大战略的实施,区域经济布局得到进一步优化。随着乡村振兴、新型城镇化等战略的深入推进以及《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》的批复,以脱贫地区为重点的欠发达地区以及革命老区、边境地区、生

态退化地区、资源型地区、老工业城市等特殊类型地区在社会经济、生态环境方面逐渐发展向好,众多面临发展困境的地区转型成功、脱贫致富。随着美丽中国、生态文明建设的深入推进以及重大生态修复工程的实施,人民富起来了,生态好起来了。然而,一些特大城市和大城市的“大城市病”凸显,城市萎缩和人口流失问题逐渐突出,但部分城市又强调“精明收缩”,缩减居住用地、商业用地和工业用地,将其置换为生态绿地,实现城市的产业转型与环境改善。同时,我国水资源安全、能源资源安全、边疆安全、文化传承等国家层面的安全风险问题突出。面对这些现实问题,需要动态调整功能区划格局与定位,优化区域经济布局,推动形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护格局。

### 2. 遵循经济发展客观规律,优化功能区划主体

随着生产要素逐渐向城市群、都市圈等优势地区的集聚,城市群已成为全球经济与社会发展最基本的组织核心、最强劲的增长引擎和最主要的空间载体,是参与国际竞争和国际分工的基本单元。目前,我国形成了以京津冀、粤港澳大湾区、长三角和成渝城市群为主体的“菱形”发展格局,四大城市群在全国经济发展中占据主要地位,规模效应和集聚效应明显,对资金、技术、劳动力等社会经济要素的虹吸作用显著。随着国家重点发展战略在长江经济带、黄河流域、“一带一路”的实施,沿线城市的社会经济地位显著提升。为此,未来主体功能区应该重新评估重点城市群、都市圈、经济带、经济走廊在主体功能区划中的作用,优化重点开发区和优化开发区的范围,增加重点城市群、经济带、经济走廊等主体功能区划,以适应新时代区域经济发展格局的需要。

### 3. 顺应时代发展潮流,调整功能区划内容

一要顺应生产力发展变化。随着我国产业结构的优化调整升级、科技赋能生产力水平的提升、经济增长方式的转变以及数字经济的快速发展,对矿产、土地等生产要素的开发强度和污染排放强度

将大幅减少。二要顺应供需新变化。人口总量趋于稳定,且对粮食、肉类、禽类等主要食品消费量逐渐饱和。党的二十大报告提出,逐步把永久基本农田全部建成高标准农田,这意味着单位面积能够产出更多的粮食,且出现主要农产品向优势产区集中,部分地区出现抛荒撂荒等新变化。三要顺应生态文明建设和高质量发展要求。随着美丽乡村、乡村振兴等的深入推进,在绿水青山就是金山银山理念的指导下,开发生态产品,实现生态产品价值,让绿水青山变成金山银山,重点生态功能区也能创造重要经济价值。顺应新时代变化,柔性划分主体功能区,不同主体功能区能够相互重叠,划分重点生态功能区、农产品主产区、城市化地区,向上衔接城镇、农业、生态战略格局,向下指导城镇开发边界、永久基本农田和生态保护红线划定,推动主体功能区划与“多规合一”相适应,提高空间管控水平和治理能力。

### 4. 坚持地理学的尺度效应,完善区域主体功能

尺度效应是地理学中的一个经典问题,在不同的尺度下,地理事物所表现的规律有所不同,即小尺度区域地理问题的解决需要考虑大尺度上地理事物的背景,大尺度区域难以考虑到小尺度区域的特殊性,不匹配尺度容易导致研究结论偏误进而造成尺度陷阱。现有的主体功能区划重点关注省、市的绝对位置,侧重其在本区域的功能,对不同尺度下的作用有所忽视。为此,可以将主体放在国家、经济带、流域等宏观层面,城市群、都市圈、相邻省份、相邻城市等中观层面以及所在地区进行综合考虑,尤其是涉及国家重大安全和重大战略等问题,更需要从不同的尺度进行综合研判,理顺宏观—中观—微观空间功能定位,在宏观和中观尺度中定位功能、在微观尺度中落实功能,提高主体功能区划的有效性和科学性,更好地推进主体功能区划的落地。

**作者简介:**钟业喜,男,江西师范大学地理与环境学院二级教授,博士生导师(南昌 330022)。

(责任编辑:文 锐)